Government of Canada | Gouvernement du Canada | Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

Library of Parliament
Parliamentary Research Branch

PRB 99-42E

BACKGROUND TO THE INTRODUCTION OF BILL C-20, THE CLARITY BILL

Prepared by:
Mollie Dunsmuir, Law and Government Division
Brian O'Neal, Political and Social Affairs Division
15 February 2000

TABLE OF CONTENTS

BACKGROUND

A. The Quebec Government's Approach

1. Draft Bill: Loi sur la souveraineté du Québec
2. Public Consultations
3. The Agreement of the Three Party Leaders in Quebec
4. Bill 1: Loi sur l'avenir du Québec

B. The Referendum Question

C. The 1995 Referendum Results

D. Post-Referendum Events

E. Federal Government Response

1. Renewing Federalism
2. Clarifying the Rules Governing Secession

F. The Supreme Court Reference

G. Supreme Court Opinion

H. Reaction to the Opinion

BILL C-20: DESCRIPTION AND ANALYSIS

COMMENTARY

BACKGROUND TO THE INTRODUCTION OF BILL C-20, THE CLARITY BILL

BACKGROUND

The events that led to the tabling of Bill C-20 (colloquially known as the "Clarity Bill") in the House of Commons on 10 December 1999, subsequent to the Supreme Court decision in *Reference re Secession of Quebec*,* began prior to the Quebec referendum of 30 October 1995 and intensified in its aftermath. These events are described below in order to place Bill C-20 within the context of recent history and to show some of the factors that may have influenced its development.

A. The Quebec Government's Approach

The exact process whereby Quebec might become an independent country following a referendum vote in favour of that step was a subject of discussion in the province both during and after the 1995 referendum. The Government of Quebec established a process that would include consultations with Quebeckers (prior to, and in the form of, a referendum) and the National Assembly (prior to, and in the event of a ''Yes'' vote after, a referendum).

1. Draft Bill: Loi sur la souveraineté du Québec

The six steps proposed for leading up to Quebec's assumption of independence were described in the explanatory notes that accompanied a draft bill (Avant-projet de loi, Loi sur la souveraineté du Québec) tabled for public consultation by the Government of Quebec on 6 December 1994.(1) The steps proposed included publication of the initial draft, and public consultations on its content, followed by its adoption by the National Assembly, and a vote by the public in a referendum. If the bill were to be supported by a ''Yes'' vote, it would be tabled in the National Assembly as the first item of business. Quebec would then enter into discussions with the Government of Canada on transitional arrangements, after which the province would assume independence.

The first clause of the draft bill stated that "Québec is a sovereign country," while the second would have authorized the Government of Quebec to conclude an agreement with the Government of Canada in order to maintain an economic association between the new entity and Canada. This economic accord was to be approved by the National Assembly. Other clauses in the proposed bill addressed the issues of Quebec's boundaries (which would be conserved), citizenship (which could be held concurrently with Canadian citizenship), currency (the Canadian dollar would be retained), the status of treaties, international alliances, the continuity of laws, and the division of the debt and assets between an independent Quebec and Canada.

It was proposed that certain clauses, such as those dealing with the agreement of Canada and the adoption of a constitution, would take effect immediately after a ''Yes'' vote. The bill in its entirety would have become law one year following its approval in a referendum, unless the National Assembly selected an earlier date.

The draft bill also proposed the wording of the referendum question that would be submitted to the voters:

> Are you in favour of the Act passed by the National Assembly declaring the sovereignty of Quebec? YES or NO. [translation]

2. Public Consultations

In January 1995, the Government of Quebec established 18 commissions to hold public consultations on the draft bill.(2) The goal of the hearings, according to Yves Duhaime, a former minister in René Lévesque's government, was to determine whether this kind of question made it possible to find a consensus among Quebeckers. If no consensus emerged, he suggested that the question should be amended.(3)

At the hearings held by the commissions, a considerable variety of views were offered. Most people who addressed the commissions favoured the use of a simple majority. On the wording of the question, the members of a National Commission, composed of the chairs of the regional commissions, noted in their summary report that most of those who addressed the issue agreed on one thing:

> Those on all sides were generally in favour of a question that was short, clear and simple, and to which the answer would not be confusing or open to interpretation. (4) [translation]

100-06636/

While the National Commission's Report dealt with the issues raised in the draft bill, it did not deal with the concept of negotiation with Canada following a ''Yes'' vote. The Commissioners did, however, note the fears expressed over the possible failure to negotiate an economic association between an independent Quebec and Canada. They wrote that steps had to be taken to address these concerns, in part by pointing out that such an association would be in Canada's own best interests: "This economic pragmatism, we think, will be much more convincing in the debate than the mood of Canada's elected officials."(5)

Noting the desires of some Quebeckers for an independent Quebec to develop common institutions with Canada, the Commissioners recommended that the government clarify that an independent Quebec could eventually propose and negotiate the formation of common political structures.(6)

When the report of the National Commission was released on 19 April 1995, it was immediately attacked by the leader of the "No" forces, Daniel Johnson. Johnson, whose party had not participated in the Commission hearings, argued that the report was merely an attempt to camouflage the real stakes involved, and a crude effort to make people believe that English Canada would accede to the wishes of an independent Quebec:

> There is nothing that allows Quebeckers to trust that these plans for association or union can be realized. We cannot decide on an association or on terms that we do not control. We cannot decree an association with our neighbours. We cannot decree a marriage unilaterally..(7) [translation]

Prime Minister Chrétien also attacked the report, as did his Minister of Labour, the Hon. Lucienne Robillard, who told *Le Devoir* that neither English Canada nor the federal government would be ready to enter into a dialogue on partnership following a "Yes" vote. "It's much the same as a divorce," she told the paper, "the day after, you do not suggest getting married again [translation]."(8)

3. The Agreement of the Three Party Leaders in Quebec

On 12 June 1995, the leaders of the Parti Québécois (Jacques Parizeau), Bloc Québécois (Lucien Bouchard) and Action démocratique du Québec (Mario Dumont, whose seat in the National Assembly was the only one held by his party) signed an agreement on a common approach to the impending referendum. This agreement, which was later referred to in the wording of the referendum question, set out how Quebec would assume independence, what would be contained in a treaty between Canada and Quebec, and the joint institutions that the two would share.

The agreement stated that after a "Yes" victory, the National Assembly "will, on the one hand, be able to proclaim the sovereignty of Québec, and on the other hand, the government will have the duty of proposing to Canada a treaty on a new economic and political Partnership." (9) The referendum question was to reflect both factors. The negotiation period would be limited to one year, but "in the event that negotiations prove to be fruitless, the National Assembly will be able to declare Québec sovereignty upon short notice."(10)

Lucien Bouchard declared that the agreement represented a sacred promise by sovereigntists that they would conduct negotiations in good faith with the rest of Canada on a new partnership.(11) He added, however, that negotiations would not lead to renewed federalism:

> It is a sovereigntist plan. Our goal is sovereignty. Of course, Quebeckers must understand that once we have voted Yes, Quebec will become sovereign, no matter what Canada's reaction is.(12) [translation]

4. Bill 1: Loi sur l'avenir du Québec

Following the consultations, the report of the National Commission, and the agreement signed by the three party leaders, an amended bill was produced. Bill 1, now entitled *Loi sur l'avenir du Québec*, had a lengthy Preamble culminating in a declaration of Quebec's independence. A new first clause proposed to give the National Assembly authority to proclaim this sovereignty within the context of the bill. Clause 2 stated that that the Preamble would take effect and Quebec would become independent on a date to

be determined by the National Assembly. Under clause 3, the Government of Quebec would have been bound to propose a treaty on economic and political partnership(13) with the Government of Canada, based on the agreement reached by the leaders of three provincial parties in Quebec on 12 June 1995. As with the original draft, the bill proposed continued use of Canadian currency (clause 13), the ability of Quebeckers to hold dual Quebec and Canadian citizenship (clause 14), and the maintenance of Quebec's boundaries as they existed within the Canadian federation (clause 10).

Collectively, the public consultations, the 12 June agreement, and Bill 1 can be seen as an effort to develop a broad consensus behind a "Yes" vote, as well as an attempt to reassure Quebeckers that by voting in favour of these proposals they would not be deprived of the benefits of an economic and political partnership with Canada.

B. The Referendum Question

On 7 September 1995 – slightly less than two months before the referendum date – the Government of Quebec made public the wording of the referendum question:

> Do you agree that Québec should become sovereign, after having made a formal offer to Canada for a new Economic and Political Partnership, within the scope of the Bill respecting the future of Québec and of the agreement signed on June 12, 1995?

Presenting the question, Premier Parizeau told Quebeckers that, as they could see, it was simple and direct.

C. The 1995 Referendum Results

On 30 October 1995, a total of 4,757,509 Quebeckers cast ballots, a participation rate of 93.52% of those registered to vote. A slight majority – 50.58% of the valid votes cast – voted "No." Those who voted "Yes" made up 49.42% of the valid votes. (14) The difference amounted to 54,288 votes, or 1.16 percentage points. (15)

D. Post-Referendum Events

Both sides were strongly affected by the outcome of the referendum – federalists because they had come so close to losing, secessionists because they had come so close to winning.

For both sides the results suggested that Quebec secession from the federation was far from being an abstract possibility. In contemplating the possibility of a future referendum, many federalists argued that the federal government had to be in a better position to win any such referendum or must avoid a subsequent referendum entirely. Some were outspoken in their criticism of both the federal government and Prime Minister Chrétien for not having taken a more aggressive stance during the 1995 referendum campaign.

Many observers referred to a two-part federal response. The first part ("Plan A") would consist of efforts to renew Canadian federal arrangements in order to address the concerns of the province and to persuade Quebeckers that Canada was able to accommodate Quebec's desires. The second part ("Plan B") involved establishing clearer ground rules governing secession. Supporters saw two principal benefits to this approach: it would persuade Quebeckers that secession would be a complex process with no guaranteed outcome, and would establish a framework within which the process could take place with the minimum confusion and trauma.

A number of events following the referendum may have further persuaded some federalists of the need for a more robust response.(16) In 1996, a book by Benoît Aubin, then information director of Quebec's TVA television network, referred to a videotaped statement by Premier Jacques Parizeau that was to have been broadcast immediately after a "Yes" victory. According to Aubin's account, Parizeau sought to calm the fears of those in Quebec, Canada, and around the world, who harboured doubts about the consequences of the referendum vote. However, it was Aubin's interpretation of Mr. Parizeau's demeanour that drew the most attention in the media: (17)

> They were ready. Not, as we thought from what they had been saying during the campaign, to negotiate patiently with Ottawa for at least a year, but ready to move ahead. Immediately, forcefully, on all fronts. More quickly, more

> actively, and more *irremediably* than anything they had implied during the campaign, and even in the wording of the question they had gone to the people with that day.(18) [translation]

In a second, equally controversial, event, excerpts from a collection of Jacques Parizeau's speeches (released in 1997 under the title *Pour un Québec souverain)* were picked up by both the English and French media prior to publication. These resulted in the impression – strongly denied by Parizeau – that the Parti Québécois government had arranged to have France officially recognize an independent Quebec shortly after a "Yes" vote, rather than at the conclusion of successful negotiations with Canada; that is, that Parizeau would have declared a UDI (unilateral declaration of independence) immediately following a "Yes" vote.(19) Several prominent sovereigntists who had worked with Mr. Parizeau during the referendum campaign immediately distanced themselves from him.(20)

There was also a perception that some Quebec politicians felt that a "Yes" vote in a referendum could be used as a lever or bargaining chip to obtain concessions on constitutional change that had not been achieved in negotiations within the framework of Confederation. Indeed, it was suggested that Lucien Bouchard's strategy was to "win a referendum on sovereignty, then negotiate a new confederation with the rest of Canada."(21) Viewed from this perspective, legislation that would permit the federal government to negotiate a "Yes" vote only with respective to secession (rather than to "sovereignty," "sovereignty-association," or a "new partnership") would have effectively excluded this approach.

Finally, there was considerable concern about the clarity of the 1995 referendum question, which had been a central issue during the referendum campaign. The "No" Committee had argued that the wording masked the real intention of the government -- the "definitive and irreversible separation of Quebec from Canada." (22) Some federalists suggested that the use of the term "sovereignty" could lead to confusion.(23) Throughout the campaign, leaders of the "No" side argued that a "Yes" vote would result in Quebec's secession and irreversible separation from Canada, rather than in any form of partnership or renewed federalism. They also stressed that there would be no guaranteed outcome of any negotiations, and that the reference in the question to "the scope of [Bill 1] and of the agreement signed on June 12, 1995" was misleading.

The results of polls sponsored by the "No" Committee during the campaign,(24) by the Council for Canadian Unity in 1997 and 1998,(25) and by the Privy Council Office in 1999, suggested that there was considerable voter confusion, resulting in large part from the wording of the question.(26) The Privy Council poll in particular found that support for the "Yes" option declined when questions clearly linked the referendum to secession.

These poll results were taken by the English-language media as a sign that a significant number of Quebeckers were confused about the possible outcome of a "Yes" vote.(27) On the other hand, the results could also suggest that many Quebeckers accepted the suggestion that some form of economic and political partnership between Canada and Quebec could be achieved. A significant number of respondents also appeared to have accepted assertions that an independent Quebec would be able to continue to use Canadian currency and that Quebeckers could, if they so wished, hold dual Canadian/Quebec citizenship. Certainly the results demonstrated the limited success of the efforts of the "No" forces to refute secessionists' arguments.

According to federalists, these results demonstrated that Quebec had been misled. They pointed out that questions relating to currency, political partnership, and citizenship would not be resolved unilaterally by Quebec, either prior to or following a "Yes" vote, but would instead be subject to negotiations, whose outcome was not predictable.

E. Federal Government Response

1. Renewing Federalism

On 27 November 1995, the government unveiled its initial response to the referendum outcome and to commitments made by the Prime Minister during the referendum campaign. The government announced that, in the days to follow, it would table the following in the House of Commons:

- a motion recognizing Quebec as a distinct society within Canada that includes a French-speaking majority, a unique culture and a tradition of civil law;

- a bill (C-110) requiring the consent of Quebec, Ontario, and the Atlantic and Western regions(28) before the government could introduce any constitutional amendment in Parliament (thus giving these provinces and regions the appearance of a veto over constitutional amendments); and

- a bill changing the name of the *Unemployment Insurance Act* to the "Employment Insurance Act" and initiating the withdrawal of the federal government from labour-market training.(29)

Commentators in the press and elsewhere generally saw these measures as part of an approach designed to address the concerns of Quebeckers who desired a change in the status of Quebec within the Canadian federation ("Plan A"). Some observers, however, asserted that Quebeckers must be convinced not only of the flexibility of Canadian federalism, but also of the difficulties involved in exiting from it ("Plan B").

2. Clarifying the Rules Governing Secession

Indications emerged early that the federal government intended to do more than simply respond to some of Quebec's desires. Only days after the referendum, the Prime Minister pointed to the ambiguity of the referendum question at a fund-raising dinner:

> I know and you know that a lot of the ''Yes" vote came that way because there was a deliberately ambiguous question by the leaders of the "Yes," to try to camouflage their operation...(30)

Several months later, in the Speech from the Throne opening the Second Session of the Thirty-Fifth Parliament, 27 February 1996, the government formalized its commitment to clarifying the debate:

> ...as long as the prospect of another Quebec referendum exists, the Government will exercise its responsibility to ensure that debate is conducted with all the facts on the table, that the rules of the process are fair, that the consequences are clear, and that Canadians, no matter where they live, will have their say in the future of their country.

In addition to the near-loss in the 1995 referendum, polling results and claims about the real intentions of the "No" forces, other events may have influenced the federal government's decision to submit to the Supreme Court of Canada certain questions regarding a potential unilateral declaration of independence by Quebec.

In early 1996, a civil lawsuit brought before the Quebec Superior Court helped set the stage for the federal government's secession reference to the Supreme Court of Canada. On 8 January 1996, a lawyer and former supporter of secession, Guy Bertrand, filed an initial notice in Quebec Superior Court seeking a permanent injunction banning further referendums on the issue. In documents filed with the Court, he stated that he planned to argue that Quebec could not use laws passed by the National Assembly to separate or to declare unilateral independence.(31)

On 27 March, Mr. Bertrand asked the federal government to join in his challenge. He was critical of the federal government for not having mounted a legal challenge to Quebec's October referendum, arguing that by participating in the referendum Ottawa had in effect endorsed an illegal and unconstitutional act. Ottawa declined immediate comment on Mr. Bertrand's request

In early May Premier Bouchard urged the federal government not to intervene in the case. In the meantime, Quebec responded to Mr. Bertrand's efforts to seek an injunction by asserting that, with respect to secession, Quebec should be bound only by international law and not by either Canadian domestic law or the Constitution of Canada.

On 10 May, Ottawa announced that it would indeed intervene in Mr. Bertrand's lawsuit, but only to challenge the Government of Quebec's position that Quebec's voters alone could decide on independence, without regard to the Canadian constitution and without the consent of the rest of the country.

The Government of Quebec's move to dismiss the case, on the basis that secession is a

political, not a judicial, matter, was rejected by the Court on 30 August, leaving Mr. Bertrand free to proceed. The following week, on 4 September, the Government of Quebec announced that it would not participate in any future legal challenge to its right to secede from Canada. Mr. Bertrand again appealed to the federal government to join his court challenge.(32) On 19 September, before Ottawa had made its position public, he stated that he would go ahead.

F. The Supreme Court Reference

One week following Mr. Bertrand's announcement, on 26 September, the Minister of Justice, the Hon. Allan Rock, informed the House of Commons that the federal government intended to refer three questions to the Supreme Court of Canada in order to "clarify the legal issues that have arisen between the Government of Canada and the Government of Quebec" (33) regarding the latter's right to declare Quebec's independence unilaterally.(34)

The questions asked were:

1. Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature, or Government of Quebec effect the unilateral secession of Quebec from Canada?
2. Does international law give the National Assembly, the legislature or the Government of Quebec the right to effect the unilateral secession of Quebec from Canada? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, the legislature or the Government of Quebec the right to effect the unilateral secession of Quebec from Canada?
3. In the event of a conflict between domestic and international law on the right of the National Assembly, legislature or Government of Quebec to effect the unilateral secession of Quebec from Canada, which would take precedence in Canada?

The response of the Government of Quebec was negative. Premier Bouchard called the reference a diversionary tactic designed to "create artificial obstacles to the will of the Quebec people"; he said that the Government of Quebec would refuse to participate in the hearings before the Supreme Court and would ignore the Court's ruling. (35)

G. Supreme Court Opinion

On 20 August 1998, the Supreme Court of Canada gave its opinion in the Quebec secession case. On the first question, the Court noted that arguments in favour of the existence of a unilateral right to secede were based on the principle of democracy; however, this principle could not "trump" other constitutional principles, such as federalism, constitutionalism and the rule and law, and respect for minorities. Secession of a province under the constitution could not be achieved unilaterally, but required principled negotiation with other participants in confederation within the existing constitutional framework.

On the one hand, there would be an obligation on the part of the rest of Canada to recognize any democratic will in Quebec to secede, if such a will did indeed exist. On the other hand, that democratic will must be clear; the basic test of a clear will being a clear question and a clear majority. The Supreme Court did not attempt to define "clear" in any of these contexts, but left it up to the political actors, or elected representatives, to judge the matter. There is little doubt, however, that a clear majority was understood to mean more than 50% plus one:

> 73. ...An understanding of the scope and importance of the principles of the rule of law and constitutionalism is aided by acknowledging explicitly why a constitution is entrenched beyond the reach of simple majority rule. . .
>
> 77. ...By requiring broad support in the form of an "enhanced majority" to achieve constitutional change, the Constitution ensures that minority interests must be addressed before proposed changes which would affect them may be enacted. . .
>
> 87. ...In this context, we refer to a "clear" majority as a qualitative evaluation. The referendum result, if it is to be taken as an expression of the democratic will, must be free of ambiguity both in terms of the question asked and

in terms of the support it achieves.

The Supreme Court also noted that even a clear expression of a will to secede did not mean that Quebec could dictate the terms of a proposed secession.

> 92. The rights of other provinces and the federal government cannot deny the right of the government of Quebec to pursue secession, should a clear majority of the people of Quebec choose that goal, so long as in doing so, Quebec respects the rights of others. Negotiations would be necessary to address the interests of the federal government, of Quebec and the other provinces, and other participants, as well as the rights of all Canadians both within and outside Quebec.(36)

> 149. The Reference requires us to consider whether Quebec has a right to unilateral secession. Those who support the existence of such a right found their case primarily on the principle of democracy. Democracy, however, means more than simple majority rule. As reflected in our constitutional jurisprudence, democracy exists in the larger context of other constitutional values such as those already mentioned. In the 131 years since Confederation, the people of the provinces and territories have created close ties of interdependence (economically, socially, politically and culturally) based on shared values that include federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law, and respect for minorities. A democratic decision of Quebecers in favour of secession would put those relationships at risk. The Constitution vouchsafes order and stability, and accordingly secession of a province "under the Constitution" could not be achieved unilaterally, that is, without principled negotiation with other participants in Confederation within the existing constitutional framework.

On the second question, the Supreme Court found that Quebec had no "right" in international law to unilateral secession, because the province does not meet the threshold of a colonial or an oppressed people.(37) However, the Court also recognized that negotiations would be difficult and might fail.

> 151. The negotiations that followed such a vote would address the potential act of secession as well as its possible terms should in fact secession proceed. There would be no conclusions predetermined by law on any issue. Negotiations would need to address the interests of the other provinces, the federal government, Quebec and indeed the rights of all Canadians both within and outside Quebec, and specifically the rights of minorities. No one suggests that it would be an easy set of negotiations.

It was therefore possible that Quebec might make an unconstitutional declaration of secession, or a UDI (unilateral declaration of independence), leading to *de facto* secession. The success of such a UDI would, however, depend upon the reaction of the international community. The Court suggested that this reaction would depend in part upon the conduct of both Quebec and Canada following a possible "Yes" vote.

> 155. Although there is no right, under the Constitution or at international law, to unilateral secession, that is secession without negotiation on the basis just discussed, this does not rule out the possibility of an unconstitutional declaration of secession leading to a *de facto* secession. The ultimate success of such a secession would be dependent on recognition by the international community, which is likely to consider the legality and legitimacy of secession having regard to, amongst other facts, the conduct of Quebec and Canada, in determining whether to grant or withhold recognition. Such recognition, even if granted, would not, however, provide any retroactive justification for the act of secession, either under the

Constitution of Canada or at international law.

Since there was no conflict between domestic and international law, the Court did not need to answer the third question.

H. Reaction to the Opinion

In contrast to their opposition to the reference, secessionists welcomed the Supreme Court's opinion, concentrating on the references to Canada's obligation to negotiate should a clear majority of Quebeckers vote "Yes" on a clear question. Premier Bouchard, for example, was quoted as saying at a news conference that "the obligation to negotiate has a constitutional status. This is of the utmost importance. There is no way the federal government could escape it." He went on to state that it would be easier for Quebeckers to vote "Yes" in a future referendum in the knowledge that negotiations with Canada would ensue.(38)

The rest of Canada tended to focus on the need for a clear question and a clear majority expressing the unambiguous will of the people of Quebec. (It is this issue that Bill C-20 addresses.) However, some commentators, both inside and outside Quebec, also noted that the Court had been less than clear in describing what entity would negotiate with Quebec in the event of a clear will to secede.

> 93. . . The negotiation process precipitated by a decision of a clear majority of the population of Quebec on a clear question to pursue secession would require the reconciliation of various rights and obligations by the representatives of two legitimate majorities, namely, the clear majority of the population of Quebec, and the clear majority of Canada as a whole, *whatever that may be*. [italics added]

As Alan Cairns, for one, points out, any such negotiations would result in the emergence of not one, but two new countries. While Canada without Quebec, which Cairns refers to as "new Canada," might maintain the name Canada, it would be a very different entity from the present "Canada as whole." "Canada as a whole" would cease to exist at the moment of secession, but the "new Canada" might find itself bound by agreements negotiated by that country.

> Further, any idea that the federal government of old Canada can speak and bargain for its successor, the central government of a different successor country, should be rejected. (39)

Claude Ryan, the former leader of the Quebec Liberal Party, expressed similar concerns about the ambiguity of the negotiating structure from a somewhat different point of view:

> How is the paragraph suggesting negotiations between "the two *representatives of legitimate majorities*" to be reconciled with the many passages in which the Court affirms that the amendment of the Constitution begins with a political process undertaken *pursuant to the Constitution itself* [emphasis added]? Would there be two bargaining tables, one political but without any legal clout, the other legal but having little if any political clout with one of the two "legitimate majorities"? What would the standing be of the parties at those tables? Who would have the power to decide? How would effective decisions be reached?(40)

BILL C-20: DESCRIPTION AND ANALYSIS

Bill C-20 consists of a Preamble of eight paragraphs, detailing the underlying rationale of the proposed legislation, followed by three clauses that address:

- the role of the House of Commons in assessing a referendum question relating to a proposed secession
- the role of the House in assessing the results of a referendum on secession, and

- the matter of constitutional amendments needed to effect the secession of a province.

The Preamble declares that:

- the Supreme Court of Canada has given its opinion that neither the Government nor the legislature of Quebec has the right under the constitution of Canada or international law to secede from Canada unilaterally; (the only reference to Quebec in the bill)
- secession is a serious matter and of importance to all citizens;
- the government of a province can consult its population by referendum on any question, and has the right to formulate the wording of the referendum question;
- the Supreme Court has given its opinion that the result of a referendum on secession must be free from ambiguity before an obligation to negotiate can arise;
- the Supreme Court has said that a clear majority in support of secession would be needed to create an obligation to negotiate, that a qualitative assessment would be needed to assess whether a majority was clear, and that more than a simple majority would be required
- the Supreme Court has stated that secession, in order to be lawful, would have to involve a negotiated amendment to the constitution in which at least the governments of all the provinces and the federal government were involved and that four principles (federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law, and the protection of minorities) would have to govern negotiations.
- the House of Commons, as the only elected body representing all Canadians, would have an important role in determining what would constitute a clear question and a clear majority in a referendum on secession as a precondition to negotiating the secession of a province.
- the Government of Canada should not enter into negotiations that might lead to secession, and a loss of existing rights to Canadian citizens, unless there has been a clear expression by the population of a province that it wishes to secede.

The first clause of the bill would establish a role for the House of Commons in determining the clarity of a referendum question tabled by a provincial government "relating to" a proposed secession. Under clause 1(1) the House would be required to reach its determination within 30 days, presumably prior to a referendum ballot, while clause 1(2) would allow for an extension of an additional 40 days in case of a federal general election.

Clause 1(3) would require the House to consider and determine whether the question would elicit a clear expression of the will "of the population" of a province on whether it should cease to be part of Canada.

According to clause 1(4) there would be two circumstances in which the House would have to conclude that a question could not elicit a clear expression of popular will: (a) when the question focused on a mandate to negotiate without reference to secession; and (b) when other options such as political or economic arrangements were mentioned in addition to secession.

Clause 1(5) states that the House would have to take into account the views of political parties represented in the legislature of the province whose government proposed to secede, the governments or legislatures of other provinces or territories, the Senate of Canada, and "any other views it considers to be relevant."

The Government of Canada would be prevented from entering into negotiations on secession if the House of Commons decided that the referendum question was not clear (clause 1(6)).

Clause 2(1) states that the House of Commons would have to determine and set out by resolution that there had been a clear expression of the will of a clear majority in favour of secession before the federal government could enter into negotiations on the terms of such a secession.

Clause 2(2) sets out that the House would have to take into consideration the size of the majority of valid votes in favour of secession, the percentage of eligible voters who cast ballots, and "other matters or circumstances" that the House considered to be relevant.

Under clause 2(3), before reaching a determination the House would have to take into account the views of the same entities mentioned in clause 1(5), as well as any other views it considered to be relevant.

The Government of Canada would be prohibited from entering into negotiations on the terms of secession if the House determined that the referendum results were not a clear expression of the will of a clear majority of the province to secede from Canada (clause 2(4)).

Since the right to unilateral secession does not exist under the constitution, clause 3 proposes that secession would require a constitutional amendment, which would in turn require negotiations involving at least the federal government and all provincial governments.

Under clause 3(2), a Minister of the Crown would be prohibited from proposing a constitutional amendment to effect a provincial secession unless the Government of Canada had addressed the following issues in negotiations: the division of assets and liabilities; any changes to the borders of the province; the rights, interests, and territorial claims of Aboriginal peoples, and the protection of minority rights.

COMMENTARY

Bill C-20 follows from the opinion handed down by the Supreme Court in response to the Quebec secession reference.(41) The bill would apply to any referendum question relating to the secession of any province; the only specific references to Quebec in the bill are in its title and in the first paragraph of the Preamble.

The bill does not stipulate the size of the majority that would be needed before the federal government could enter into negotiations on the terms of a secession.

According to Bill C-20, a question that contemplated other possibilities in addition to secession, such as further economic or political arrangements with Canada, would not be a clear question. It must be clear that the issue is whether or not the province should cease to be part of Canada. The House of Commons would not be obliged to consider referendum questions or results involving proposed changes to constitutional arrangements other than secession. Even a clear question and a clear majority on proposals that involved sovereignty-association, or political and/or economic partnerships, or any other outcome apart from secession would not result in an obligation to negotiate.

Though Bill C-20 separates the issue of a clear question from the issue of a clear majority, there is some indication that the Supreme Court saw the two issues as intrinsically connected, as well as being linked to the factual situation surrounding an actual referendum. The issue is whether if, in the context of an actual referendum, the quality of the question and the quantity of the majority come together to make unambiguously plain the clear will of the people of a province.

By separating the issue of the quality of the question from the issue of the quantity of the majority, and deciding in the middle, or near the end, of the referendum process whether the question was or was not clear, the House of Commons might inadvertently affect the outcome of the referendum. If the question was found to be insufficiently clear, participation in the referendum might be reduced; alternatively, the voters might decide that there was nothing to lose by voting "Yes."

On the other hand, commentators have also queried whether Bill C-20 should go further in several areas. Should the bill contain an expanded clause 1(5) specifying other parties whose views would have to be taken into consideration, most specifically representatives of Aboriginal peoples? Should the list of issues to be negotiated under section 3(2) be expanded?

---

* [1998 2 S.C.R. 217]. The full name of Bill C-20 is "An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court in the Quebec Secession Reference." Various terms are used in connection with this concept (e.g., sovereignty, independence); this paper for the most part follows Bill C-20 in using

"secession."

(1) The full process as proposed had six steps: 1. publication of the draft bill; 2. an information and consultation period to allow for amendments to the draft and to compose a declaration of sovereignty to become the bill's Preamble; 3. debate on the bill and its adoption by the National Assembly; 4. approval of the bill by the population by means of a referendum; 5. discussion with Canada on transitional measures, notably on the division of assets and debts, while at the same time preparing a new constitution for Quebec; and 6. Quebec's assumption of independence.

(2) There were 16 regional commissions, as well as one commission for youth and one for seniors. Both the federal and Quebec Liberal parties boycotted the hearings.

(3) *Le Devoir*, "Yves Duhaime fera campagne pour le Oui" [Yves Duhaime will campaign on the Yes side"], 23 February 1995. Duhaime was asked whether or not the question should be modified or the referendum delayed in light of recent poll results. Duhaime replied that the process should proceed as planned.

(4) *Ibid*, p. 16.

(5) Commission nationale sur l'avenir du Québec, Rapport, Québec, p. 35 – 36.

(6) *Ibid*., p. 65.

(7) *Le Devoir*, "Rapport de la Commission nationale: Johnson crie au camouflage," 22 April 1995.

(8) *Le Devoir*, Les péquistes ne peuvent promettre l'association, croit Robillard," 28 April 1995.

(9) Text of the Agreement between the Parti Québécois, the Bloc Québécois and the Action démocratique du Québec, 12 June 1995, p. 2.

(10) *Ibid*., p. 2.

(11) *Le Devoir*, L'entente tripartite: un engagement sacré de négocier de bonne foi" ["The Three-Way Agreement: a Sacred Promise to Negotiate in Good Faith"], 13 June 1995.

(12) *Ibid.*

(13) The initial draft had proposed an economic association alone. This change appeared to be a response to recommendations made by la Commission nationale sur l'avenir du Québec, Report, p.65, and recommendation 19, and the agreement of 12 June signed by the three party leaders.

(14) "Valid votes" excludes the number of ballots that were spoiled. In 1995, 86,501 ballots were spoiled, or 1.82% of the total votes cast. In the 1980 referendum, 1.74% of the total votes cast were spoiled.

(15) In contrast, the previous Quebec referendum touching on the issue, held in 1980, saw a participation rate of 85.61%. Those who voted 'No' constituted 59.56% of the total valid votes while 40.44% voted "Yes." The difference separating the two options was 19.12 percentage points. Readers should note that the question asked in the 1980 referendum essentially asked Quebeckers if they would authorize the Quebec government to negotiate sovereignty with the federal government and promised a second referendum on the results of the negotiation.

(16) See, for example, Susan Delacourt, "Thinking the Unthinkable Suddenly in Vote: In the Wake of Jacques Parizeau's Remarks This Week, Plan B – Confronting the Possibility of Separation – Gains Currency," *Globe and Mail* (Toronto), 9 May 1997.

(17) *Le Soleil*, "Ce qu'aurait dit Parizeau avec un OUI...Benoît Aubin révèle dans un livre l'AUTRE discours et le commente," ["What Parizeau would have said after a Yes vote ... Benoît Aubin's book reveals and comments on the OTHER speech"] 17 February 1996. The article noted that two of Mr. Parizeau's close advisors, Jean Royer and Jean-François Lisée rejected Aubin's interpretation and produced extracts from Parizeau's speech in which he reminded his audience of his government's commitment to negotiate a new partnership with Canada.

(18) Benoît Aubin, *Chroniques de mauvaise humeur*, Boréal, Montréal, 1996, p. 217.

(19) See, for example, Alan C. Cairns, "The Quebec Secession Reference: The Constitutional Obligation to Negotiate," *Constitutional Forum*, Fall 1998, p. 26; Rhéal Séguin and Graham Fraser, "Parizeau Book Stuns Separatists. Bouchard, Duceppe Deny Any Knowledge of Plan to Declare Independence Unilaterally," *Globe and Mail* (Toronto), 8 May 1997.

(20) *Globe and Mail* (Toronto), 10 May 1997.

(21) Rhéal Séguin, *Globe and Mail* (Toronto), 29 December 1999.

(22) Advertisement in *Bonjour Dimanche*, 17 September 1995, p. 13, paid for by Les Québécoises et les Québécois pour le NON.

(23) Professor John Trent of the University of Ottawa prepared a guide to the 1995 referendum in which he argued that "sovereignty" was "a soft" word used to confuse people. For instance, the usual definition of federalism specifies that each order of government, the federal and the provincial, is "sovereign" within its own jurisdiction. Thus, "sovereignty" can mean varying degrees of political autonomy, which, he argued, is exactly why nationalists use it rather than "independence" or "separation." ("A Practical Guide to the 1995 Referendum," *Dialogue Canada* , Ottawa, Internet).

(24) *Le Devoir*, 23 September 1995. The poll was conducted 15–19 September among 1,004 respondents, giving it a margin of error of plus or minus 3.2%, 19 times out of 20. Of those who indicated their intention to vote Yes, 49% believed that "sovereignty" would be declared only after negotiations and the conclusion of an agreement with Ottawa; and 28% thought that a sovereign Quebec meant that Quebec would remain a province of Canada.

> Among all those polled, 57% did not know that the reference to "the agreement signed on 12 June" in the referendum question dealt with the agreement of the three party leaders (see above). Of the 43% who did know of the agreement, 16% thought it was between the federal and provincial governments.

(25) The Council for Canadian Unity is a non-profit federalist organization that receives most of its funding from the federal government. CROP conducted the first poll by telephone 3-9 July 1997. The opinions of 604 Quebeckers were registered and the poll had a margin of error of plus or minus 4%. 31% of respondents believed that a sovereign Quebec would still be a part of Canada. Among those who indicated that they would vote "Yes" to the same question that was asked in the 1995 referendum, those who believed Quebec would remain in Canada after a "Yes" vote rose to 44%.

> The second poll was conducted on April 3-19, 1998, with a sample size of 1,004 and a margin of error of 3%. It found that 29% of respondents believed that under sovereignty-partnership, Quebeckers would continue to send MPs to Ottawa; 39% of respondents believed that Quebeckers would remain citizens of Canada; and 36% of respondents believed that Quebec would still be a province of Canada.

(26) The poll was conducted by CROP between 9 June and 2 August 1999, with a sample size of 4,992. Of this number, 3,394 were chosen on a random basis. The margin of error among this group was 1.6%, 19 times out of 20. Another 1,058 respondents were chosen on a non-random basis. Among this population, the margin of error was 3%, 19 times out of 20.

> When they were read the 1995 referendum question, 61% said that it was not clear;
>
> Following a "Yes" vote, 58% believed that it would be "likely" that an agreement on an economic association would be reached with Canada, 58% believed that Quebec would continue to use the Canadian dollar, 54% believed that Quebeckers could continue to work in Canada, 49% believed that Quebeckers could keep their Canadian citizenship and passports, and 23% believed that Quebeckers would continue to send MPs to Ottawa.
>
> The poll also found 10% of respondents would vote "Yes" to sovereignty-partnership and would also vote "Yes" to Quebec's

remaining a province of Canada. Among these voters (who were labelled "ambivalent "Yes" voters"): 71 % said that if sovereignty partnership was achieved, Quebec would still be a part of Canada; 59% said they wanted Quebec to become an independent country; 75% would vote "Yes" to force Canada to make a better offer to Quebec, and 78% said that with sovereignty-partnership, Quebeckers would continue to be Canadian citizens.

(27) See, for example, Jeffrey Simpson, "Conditional Voters," *Globe and Mail* (Toronto), 16 December 1999.

(28) British Columbia was later added as a fifth region.

(29) Gaining control over job training had been one of Quebec's traditional demands.

(30) Prime Minister Jean Chrétien, *Canadian Speeches: Issues of the Day*, November 1995, p. 5.

(31) Mr. Bertrand attempted to obtain a temporary injunction against the October 1995 referendum, but was turned down by the Court. The Government of Quebec did not participate in the case after it was unable to have it dismissed. It did not appeal the ruling.

(32) *Globe and Mail* (Toronto), 6 September 1996.

(33) *Hansard*, 26 September 1996, p. 4709.

(34) In making this reference, the government relied on section 53(1) of the *Supreme Court Act* which reads that "the Governor in Council may refer to the Court for hearing and consideration important questions of law or fact concerning (a) the interpretation of the Constitution Acts; (b) the constitutionality or interpretation of any federal or provincial legislation;(c) the appellate jurisdiction respecting educational matters, by the *Constitution Act*, 1867, or by any other Act or law vested in the Governor in Council; or (d) the powers of the Parliament of Canada, or of the legislatures of the provinces, or of the respective governments thereof, whether or not the particular power in question had been or was proposed to be exercised.

(35) Rhéal Séguin, "Bouchard Dismisses Bid for Ruling on Sovereignty," *Globe and Mail* (Toronto), 27 September 1996.

(36) *Reference re Secession of Quebec* , [1998] 2 S.C.R.-217, para. 92.

(37) *Ibid.*, para 154.

(38) Rhéal Séguin, "Federalist Cause Poisoned by Ruling, Bouchard Says," *Globe and Mail* (Toronto), 22 August 1998.

(39) Alan C. Cairns, "The Constitutional Obligation to Negotiate," in David Schnerderman, ed., *The Quebec Decision*, p. 147.

(40) Claude Ryan, "What If Quebeckers Voted for Separation," *The Quebec Decision*, p. 151.

(41) See *Chart Indicating Annotations to the Draft Clarity Bill*, Parliamentary Research Branch, March 2000.

---

1 800 O-Canada

Maintained by Communications Coordination Services Branch of Public Works and Government Services Canada

Copyright & Disclaimers

Gouvernement du Canada | Government of Canada | Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Programme des services de dépôt

Bibliothèque du Parlement
Direction de la recherche parlementaire

PRB 99-42F

ANALYSE DU CONTEXTE DANS LEQUEL A EU LIEU LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI C-20, LOI SUR LA CLARITÉ

Rédaction :
Mollie Dunsmuir, Division du droit et du gouvernement
Brian O'Neal, Division des affaires politiques et sociales
Le 15 février 2000

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE

A. L'approche du gouvernement du Québec

1. Avant-projet de loi : Loi sur la souveraineté du Québec
2. Consultations publiques
3. Entente tripartite du 12 juin 1995
4. Projet de loi 1 : Loi sur l'avenir du Québec

B. La question référendaire

C. Les résultats du référendum de 1995

D. Événements post-référendaires

E. La réaction du gouvernement fédéral

1. Le renouvellement du fédéralisme (le plan « A »)
2. La clarification des règles régissant la sécession (le plan « B »)

F. Le renvoi à la Cour suprême

G. L'opinion de la Cour suprême

H. Les réactions à l'opinion

PROJET DE LOI C-20: DESCRIPTION ET ANALYSE

COMMENTAIRE

ANALYSE DU CONTEXTE DANS LEQUEL A EU LIEU LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI C-20, LOI SUR LA CLARTÉ

CONTEXTE

Les événements ayant mené au dépôt du projet de loi C-20 (communément appelée « Loi sur la clarté ») à la Chambre des communes le 10 décembre 1999, qui ont fait suite à l'arrêt de la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*[*], se sont esquissés avant le référendum québécois du 30 octobre 1995 et se sont concrétisées par la suite. La description qui suit permet de situer le projet de loi C-20 dans le contexte historique récent et de mettre en lumière quelques-uns des facteurs qui peuvent avoir influé sur son élaboration.

A. L'approche du gouvernement du Québec

La démarche précise par laquelle le Québec deviendrait un pays indépendant après un vote référendaire favorable a fait l'objet de discussions dans la province, tant durant qu'après le référendum de 1995. Le gouvernement du Québec a établi un processus incluant des consultations avec les Québécois (avant un référendum et sous la forme référendaire) et l'Assemblée nationale (avant et, en cas de vote positif, après un référendum).

1. Avant-projet de loi : Loi sur la souveraineté du Québec

Les six étapes de l'accession à l'indépendance par le Québec ont été décrites dans les notes explicatives qui accompagnaient l'avant-projet de loi (Avant-projet de loi, Loi sur la souveraineté du Québec), déposé pour consultation publique par le gouvernement du Québec le 6 décembre 1994 (1). Les étapes proposées comportaient la publication de l'avant-projet et des consultations publiques sur son contenu, puis son adoption par l'Assemblée nationale et un vote public dans le cadre d'un référendum. Si le projet suscitait un vote positif, il serait déposé à l'Assemblée nationale en tant que premier point à l'ordre du jour. Le Québec entamerait alors des discussions avec le gouvernement du Canada sur des dispositions transitoires, après quoi la province accéderait à l'indépendance.

Le premier article de l'avant-projet stipulait que le « Québec est un pays souverain », tandis que le deuxième aurait autorisé le gouvernement québécois à conclure avec le ouvernement canadien un accord visant à maintenir une association économique entre la nouvelle entité souveraine et le Canada. Cet accord économique aurait été approuvé par l'Assemblée nationale. D'autres articles du projet couvraient les questions des frontières québécoises (qui auraient été conservées), de la citoyenneté (qui aurait pu être détenue avec la citoyenneté canadienne), de la monnaie (le dollar canadien aurait été la monnaie légale), des traités, des alliances internationales, de la continuité des lois et du partage des biens et des dettes entre le nouveau Québec souverain et le Canada.

Il était proposé dans le projet de loi que certains articles comme ceux qui traitent de l'accord avec le Canada et de l'adoption d'une constitution entreraient en vigueur immédiatement après une victoire du Oui. La mesure dans son ensemble aurait eu force de loi un an après son approbation par référendum, à moins que l'Assemblée nationale n'ait fixé une date antérieure.

La mesure proposait également le libellé de la question référendaire à soumettre aux votants :

> Êtes-vous en faveur de la loi adoptée par l'Assemblée nationale déclarant la souveraineté du Québec? OUI ou NON.

2. Consultations publiques

En janvier 1995, le gouvernement du Québec a établi 18 commissions chargées de consulter la population sur l'avant-projet de loi(2). Selon Yves Duhaime, ancien ministre du gouvernement Lévesque, les audiences avaient pour but de « vérifier si ce genre de question permet de dégager un consensus » parmi les Québécois. En l'absence d'un consensus, M. Duhaime proposait que la question soit modifiée(3).

Durant les audiences des commissions, une grande diversité de points de vue ont été exprimés. La plupart des témoins étaient en faveur de la majorité simple. Pour ce qui est du libellé de la question, les membres d'une Commission nationale composée des présidents des commissions régionales ont noté dans leur rapport sommaire que la plupart de ceux qui avaient abordé le sujet s'étaient entendus sur un point :

> De part et d'autre, on a généralement souhaité une question courte, claire, simple et dont la réponse ne prête pas à confusion ou à interprétations(4).

Même si le rapport de la Commission nationale a traité des questions soulevées dans l'avant-projet, il n'a pas abordé le concept de la négociation avec le Canada après un vote positif. Toutefois, les commissaires ont noté les craintes exprimées à propos d'un possible échec de la négociation d'une association économique entre un Québec souverain et le Canada. D'après eux, il fallait prendre des mesures pour éliminer ces préoccupations, notamment en faisant remarquer qu'une telle association serait désirable pour le Canada : « Ce pragmatisme économique, croit-on, s'avérera beaucoup plus déterminant, dans le débat, que l'humeur des élus politiques canadiens »(5).

Notant que certains Québécois désiraient qu'un Québec indépendant établisse des institutions conjointes avec le Canada, les commissaires ont recommandé que le gouvernement précise qu'un Québec indépendant pourrait proposer et négocier des structures politiques communes(6).

Lorsque le rapport de la Commission nationale a été publié le 19 avril 1995, il a été immédiatement attaqué par le chef des forces du Non, Daniel Johnson. M. Johnson, dont le parti n'avait pas pris part aux audiences des commissions, a fait valoir que le rapport ne représentait qu'une tentative de camouflage des véritables enjeux, un effort évident pour faire croire aux gens que le Canada anglais accéderait aux vœux d'un Québec indépendant :

> Il n'y a rien qui permet aux Québécois de conclure que ces perspectives d'association et d'union sont réalisables. On ne peut pas se prononcer sur une association et sur des termes qu'on ne contrôle pas. On ne peut pas décréter l'association avec nos voisins. On ne peut pas décréter un mariage de façon unilatérale(7).

Le premier ministre Chrétien a lui aussi attaqué le rapport, tout comme l'a fait la ministre du Travail, l'honorable Lucienne Robillard, qui a écrit au *Devoir* que ni le Canada anglais, ni le gouvernement fédéral ne seraient disposés à entreprendre un dialogue sur le partenariat en cas d'un vote positif. « C'est comme à la suite d'un divorce », a-t-elle écrit, « vous ne proposez pas le lendemain matin de vous remarier »(8).

3. Entente tripartite du 12 juin 1995

Le 12 juin 1995, les chefs du Parti Québécois (Jacques Parizeau), du Bloc Québécois (Lucien Bouchard) et de l'Action démocratique du Québec (Mario Dumont, qui occupait le seul siège de son parti à l'Assemblée nationale) ont signé une entente sur une démarche commune en vue du prochain référendum. Cette entente, à laquelle renvoya ensuite le libellé de la question référendaire, énonçait les modalités d'accession du Québec à la l'indépendance, les dispositions d'un traité entre le Canada et le Québec indépendant et les institutions qui seraient communes aux deux entités.

L'entente stipulait que, après une victoire du Oui, l'Assemblée nationale « aura, d'une part, la capacité de proclamer la souveraineté du Québec et le gouvernement sera tenu, d'autre part, d'offrir au Canada une proposition de traité sur un nouveau Partenariat économique et politique » (9) . La question référendaire devait incorporer ces deux éléments. Les négociations ne dureraient pas plus d'un an, mais « dans la mesure où les négociations seraient infructueuses, l'Assemblée nationale pourra déclarer la souveraineté du Québec dans les meilleurs délais »(10).

Lucien Bouchard a déclaré que l'entente représentait « un engagement sacré des souverainistes » à mener avec le reste du Canada des négociations de bonne foi sur un nouveau partenariat(11). Il a ajouté cependant que les négociations ne conduiraient pas à un fédéralisme renouvelé :

> C'est un projet souverainiste. Notre but est de réaliser la souveraineté. Il n'y a aucun doute que les Québécois doivent avoir la conviction qu'une fois qu'on aura voté OUI, le uébec deviendra souverain, quelle que soit la réaction du Canada(12).

4. Projet de loi 1 : Loi sur l'avenir du Québec

Après les consultations, le rapport de la Commission nationale et l'Entente tripartite du 12 juin 1995, un projet de loi modifié a été déposé. Le projet de loi 1, maintenant intitulé *Loi sur l'avenir du Québec*, comportait un long préambule se terminant par une déclaration de la souveraineté du Québec. Un nouvel article premier proposait de conférer à l'Assemblée

nationale le pouvoir de proclamer la souveraineté dans le contexte du projet de loi. L'article 2 stipulait que le préambule prendrait effet et que le Québec deviendrait souverain à une date à déterminer par l'Assemblée nationale. Aux termes de l'article 3, le gouvernement du Québec était tenu de proposer au gouvernement du Canada de passer un traité de partenariat économique et politique(13) sur la base de l'Entente tripartite du 12 juin 1995. Comme l'avant-projet de loi, le projet de loi proposait le maintien du dollar canadien (article 13), la capacité pour les Québécois de détenir la double citoyenneté québécoise et canadienne (article 14) et le maintien des frontières du Québec telles qu'elles existaient au sein de la fédération canadienne (article 10).

Les consultations populaires, l'Entente tripartite du 12 juin et le projet de loi 1 peuvent être globalement considérés comme un effort pour dégager un large consensus en faveur du Oui ainsi qu'une tentative pour donner aux Québécois l'assurance que, s'ils votaient en faveur de ces propositions, ils ne seraient pas privés des avantages du partenariat économique et politique avec le Canada.

B. La question référendaire

Le 7 septembre 1995 – soit un peu moins de deux mois avant la date du référendum – le gouvernement du Québec a rendu public le texte de la question référendaire :

> Acceptez-vous que le Québec devienne souverain, après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique, dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente du 12 juin?

En présentant la question, le premier ministre Parizeau a déclaré aux Québécois que « comme vous le constatez, elle [la question] est simple et directe ».

C. Les résultats du référendum de 1995

Le 30 octobre 1995, 4 757 509 Québécois et Québécoises ont voté, ce qui donne un taux de participation de 93,52 p. 100 des inscrit(e)s. Une faible majorité ¾ 50,58 p. 100 des votes valides ¾ a voté Non. Ceux qui ont voté Oui formaient 49,42 p. 100 des votes valides (14) . La différence était de 54 288 votes, soit 1,16 p. 100 du total (15) .

D. Événements post-référendaires

Les deux camps ont été fortement affectés par les résultats du référendum : les fédéralistes parce qu'ils étaient venus si près de perdre, les indépendantistes parce qu'ils ont été si près de gagner.

Pour les fédéralistes et les indépendantistes, les résultats indiquaient que la sécession du Québec de la fédération canadienne était plus qu'une possibilité abstraite. Pendant que les deux camps commençaient à envisager la possibilité d'un autre référendum, bien des fédéralistes ont affirmé que le gouvernement fédéral devait être en meilleure position pour gagner cet éventuel référendum, ou encore l'éviter complètement. Certains critiques ont été très véhéments, à la fois à l'endroit du gouvernement fédéral et du premier ministre Chrétien, leur reprochant de ne pas avoir pris une position plus agressive durant la campagne référendaire.

Bien des observateurs ont évoqué une réponse fédérale en deux parties. Le « plan A » consisterait en efforts pour renouveler les dispositions fédérales canadiennes afin de répondre aux préoccupations de la province et de persuader les Québécois que le Canada était en mesure d'accommoder les revendications du Québec.

Le « plan B » établirait des règles claires régissant la succession. Les tenants de ce plan y voyaient deux grands avantages : persuader les Québécois que la sécession constitue un processus complexe, sans issue garantie, et établir un cadre dans lequel la sécession se produirait avec le moins de confusion et de traumatismes possibles.

Plusieurs événements qui ont suivi le référendum ont peut-être persuadé davantage certains fédéralistes du besoin d'une réponse plus vigoureuse (16) . En 1996, un livre de Benoît Aubin, directeur de l'information au réseau de télévision TVA, a fait allusion à une déclaration enregistrée sur vidéo par le premier ministre Jacques Parizeau, qui devait être diffusée immédiatement après une victoire du Oui. Selon Aubin, M. Parizeau cherchait à calmer les craintes des Québécois, des Canadiens et des gens d'ailleurs dans le monde, qui avaient des doutes sur les conséquences du vote référendaire. Cependant, c'est l'interprétation que Aubin a fait de la conduite de M. Parizeau qui a attiré le plus l'attention des médias(17) :

> Bref, ils étaient prêts. Pas, comme on l'aurait cru à les entendre durant la campagne, à négocier patiemment avec Ottawa pendant au moins un an. Prêts à procéder. Immédiatement, avec force, sur tous les fronts. Plus vite, plus fort, et plus *irrémédiablement* que tout ce qu'ils avaient laissé voir durant cette campagne et dans le libellé même de la question soumise au peuple ce jour-là(18).

Deuxième événement aussi controversé, des extraits d'une série de discours de Jacques Parizeau, publiés en 1997 sous le titre *Pour un Québec souverain*, ont été dévoilés à la fois par les médias français et anglais avant publication. Il en est résulté l'impression, fortement rejetée par l'intéressé, que le gouvernement du Parti québécois avait manœuvré pour que la France reconnaisse officiellement le Québec indépendant peu après un Oui majoritaire, plutôt qu'à la conclusion de négociations réussies avec le Canada; en d'autres mots, Parizeau aurait déclaré unilatéralement l'indépendance immédiatement après un vote favorable(19). Plusieurs souverainistes proéminents, qui avaient travaillé avec M. Parizeau durant la campagne référendaire, se sont immédiatement dissociés de lui (20) .

Dans certains milieux politiques au Québec, on estimait également qu'un vote pour le Oui dans un référendum sur la souveraineté pouvait servir de levier ou d'élément de négociation pour obtenir des concessions en faveur d'un changement constitutionnel qui n'aurait pas été possible dans le cadre de la Confédération. En fait, certains ont suggéré que la stratégie de Lucien Bouchard était de gagner un référendum sur la souveraineté, puis de négocier une nouvelle confédération avec le reste du Canada (21) . Dans cette perspective, la loi qui permettrait au gouvernement fédéral de négocier après un vote favorable seulement la sécession, plutôt que la souveraineté, la souveraineté-association, ou un nouveau « partenariat », exclurait de façon effective cette approche.

Enfin, on s'est beaucoup inquiété de la clarté de la question référendaire de 1995, qui a fait l'objet d'un grand débat durant la campagne elle-même. Le comité du Non affirmait que le libellé masquait l'intention réelle du gouvernement, soit la séparation définitive et irréversible du Québec par rapport au Canada (22) . Certains fédéralistes allaient même jusqu'à suggérer que le mot *souveraineté* pouvait induire en erreur(23). Pendant toute la campagne, les leaders du camp du Non ont affirmé qu'un vote pour le Oui entraînerait l'indépendance et la séparation irréversible du Québec du Canada, plutôt qu'une forme quelconque de partenariat ou de fédéralisme renouvelé. Ils ont également souligné qu'il n'y aurait aucune garantie quant à l'issue des négociations éventuelles, et que la référence dans la question à « la portée du projet de loi 1 et l'entente signée le 12 juin 1995 » induisait en erreur.

Les résultats des sondages parrainés par le comité du Non durant la campagne(24), par le Conseil pour l'unité canadienne en 1997 et 1998(25), ainsi que par le Bureau du conseil privé en 1999, donnent à penser qu'il y avait beaucoup de confusion chez l'électeur, et que celle-ci tenait en grande partie au libellé de la question(26). Le sondage du Conseil privé, en particulier, a trouvé que l'appui pour le Oui diminuait lorsque la question faisait clairement le lien entre référendum et sécession.

À partir de ces sondages, les médias de langue anglaise ont conclu qu'un nombre significatif de Québécois étaient confus quant à l'issue possible d'une victoire du Oui(27). Par ailleurs, les résultats pourraient également donner à penser que de nombreux Québécois ont accepté l'idée souverainiste voulant qu'une certaine forme de partenariat économique et politique entre le Canada et le Québec soit réalisable. Un nombre important de répondants semblent également avoir accepté l'affirmation des indépendantiste selon laquelle un Québec indépendant pourrait continuer d'utiliser le dollar canadien et que les Québécois pourraient, s'ils le souhaitaient, détenir la double citoyenneté canadienne et québécoise. Ces résultats démontrent clairement le succès limité des efforts des forces du Non pour réfuter les arguments des indépendantistes.

Selon les fédéralistes, ces résultats montraient que le Québec avait effectivement été induit en erreur. Ils soulignaient que les questions relatives à la devise, au partenariat politique et à la citoyenneté ne seraient pas résolues unilatéralement par le Québec, soit avant, soit après une victoire du Oui, mais qu'elles feraient plutôt l'objet de négociations, dont l'issue n'était pas prévisible.

E. La réaction du gouvernement fédéral

1. Le renouvellement du fédéralisme (le plan « A »)

Le 27 novembre 1995, le gouvernement a annoncé les suites qu'il donnait dans un premier

temps au résultat du référendum et aux engagements pris par le premier ministre pendant la campagne référendaire. Il a annoncé que dans les jours qui suivraient, il déposerait les documents suivants à la Chambre des communes :

- une motion reconnaissant que le Québec forme, au sein du Canada, une société distincte, qui comprend notamment une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil;
- un projet de loi (C-110) obligeant le gouvernement à ne présenter au Parlement de projet de modification constitutionnelle qu'après avoir obtenu le consentement du Québec, de l'Ontario et des régions de l'Atlantique et de l'Ouest(28) (et donnant donc à ces provinces et régions un semblant de veto sur les modifications à la Constitution), et
- un projet de loi remplaçant le titre de la *Loi sur l'assurance-chômage* par celui de *Loi sur l'assurance-emploi* et par lequel le gouvernement fédéral amorçait son retrait de la formation de la main-d'œuvre(29).

Dans les médias et ailleurs, les commentateurs ont en général vu dans ces mesures un élément d'un quelconque « plan A » conçu pour satisfaire les Québécois qui souhaitaient pour le Québec un nouveau statut au sein de la fédération canadienne. Mais certains observateurs ont fait valoir qu'il fallait non seulement convaincre les Québécois de la souplesse du fédéralisme canadien, mais aussi des difficultés que comportait la sécession. Cette approche à très vite été baptisée « plan B ».

2. La clarification des règles régissant la sécession (le plan « B »)

Il est très vite apparu que le gouvernement fédéral entendait faire plus que de simplement donner suite à certains des vœux du Québec. À peine quelques jours après le référendum, au cours d'un dîner-bénéfice, le premier ministre a signalé l'ambiguïté de la question référendaire :

> Vous savez aussi bien que moi que bon nombre de ceux qui ont voté « Oui » l'ont fait parce que les dirigeants du camp souverainiste avaient délibérément posé une question ambiguë dans l'espoir de maquiller leur projet... (30)

Plusieurs mois plus tard, dans le discours du Trône ouvrant la Deuxième session de la Trente-cinquième législature, le 27 février 1996, le gouvernement a donné forme à son engagement de clarifier le débat sur la sécession :

> [...] tant qu'il sera question d'un autre référendum au Québec, le gouvernement s'acquittera de sa responsabilité, qui est de s'assurer que l'on joue cartes sur table, que les règles sont équitables, que les conséquences sont clairement énoncées et que les Canadiennes et les Canadiens, où qu'ils vivent, ont leur mot à dire sur l'avenir de leur pays.

Outre la quasi-défaite essuyée au référendum de 1995, les résultats des sondages et les affirmations gratuites sur les intentions réelles des indépendantistes, d'autres événements ont peut-être influé sur la décision du gouvernement fédéral de soumettre à la Cour suprême du Canada certains questions à l'égard d'une éventuelle déclaration unilatérale d'indépendance par le Québec.

Au début de 1996, une poursuite en responsabilité civile intentée en Cour supérieure du Québec a contribué à planter le décor en prévision du renvoi fédéral en Cour suprême concernant la sécession. Le 8 janvier 1996, l'avocat et ancien indépendantiste Guy Bertrand a déposé un premier avis en Cour supérieure demandant une injonction permanente interdisant la tenue au Québec d'autres référendums sur l'indépendance. Dans la documentation déposée devant la Cour, il disait qu'il soutiendrait que le Québec ne pouvait pas invoquer des lois adoptées par l'Assemblée nationale pour se séparer du Canada et déclarer unilatéralement son indépendance(31).

Le 27 mars, Me Bertrand a demandé au gouvernement fédéral de se joindre à lui dans sa démarche et il a déploré que le fédéral n'ait pas organisé de contestation judiciaire au référendum québécois d'octobre 1995, soutenant qu'en participant à ce référendum, Ottawa avait effectivement cautionné un acte illégal et anticonstitutionnel. Ottawa ne s'est pas immédiatement prononcé sur la requête de Me Bertrand.

Au début de mai, le premier ministre Bouchard a instamment demandé au gouvernement

fédéral de ne pas intervenir dans l'affaire. Dans l'intervalle, le Québec a réagi à la tentative de Me Bertrand d'obtenir une injonction en affirmant qu'en ce qui concernait la sécession, le Québec n'était lié que par le droit international, et non par le droit canadien ou la Constitution du Canada.

Le 10 mai, le fédéral a annoncé qu'il interviendrait effectivement dans la cause de Me Bertrand, mais uniquement pour contester la position du gouvernement du Québec selon laquelle seuls les électeurs québécois pouvaient décider de l'indépendance du Québec, indépendamment de la Constitution du Canada et sans le consentement du reste du pays.

Le 30 août, la Cour a rejeté la requête du Québec demandant le non-lieu au motif que la sécession est une question politique et non juridique, et Me Bertrand a ainsi pu aller de l'avant. La semaine suivante, le 4 septembre, le gouvernement du Québec a annoncé qu'il ne participerait plus aux contestations judiciaires de son droit de se séparer du Canada. Me Bertrand a de nouveau demandé au gouvernement fédéral de se joindre à lui dans son action en justice (32). Le 1º septembre, il déclarait qu'il irait de l'avant avant même qu'Ottawa n'ait annoncé publiquement sa position.

F. Le renvoi à la Cour suprême

Une semaine après l'annonce de Me Bertrand, soit le 26 septembre, le ministre de la Justice de l'époque, l'honorable Allan Rock, a informé la Chambre que le gouvernement fédéral entendait soumettre trois questions à la Cour suprême du Canada afin de « clarifier les questions juridiques qui se posent dorénavant entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec » (33) à l'égard du droit du Québec de déclarer unilatéralement son indépendance (34).

Ces questions étaient les suivantes :

1. L'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec peuvent-ils, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?
2. L'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec possèdent-ils, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? À cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, à la législature ou au gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?
3. Lequel, du droit interne ou du droit international, aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, de la législature ou du gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

Le gouvernement du Québec a déploré l'initiative du fédéral. Le premier ministre Bouchard a déclaré que ce renvoi n'était qu'une manœuvre de diversion conçue pour « ériger des obstacles artificiels pour empêcher le peuple du Québec d'accomplir sa volonté »; il a dit que le gouvernement du Québec refuserait de participer aux audiences devant la Cour suprême et ne tiendrait aucun compte de l'avis qu'elle émettrait (35).

G. L'opinion de la Cour suprême

Le 20 août 1998, la Cour suprême du Canada a donné son opinion dans l'affaire relative à la sécession du Québec. En ce qui concerne la première question, la Cour a noté que les arguments en faveur de l'existence d'un droit unilatéral à faire sécession se fondaient sur le principe de la démocratie; cependant, ce principe ne pouvait pas « empêcher » les autres principes constitutionnels, tels le fédéralisme, le constitutionnalisme, la primauté du droit et le respect des minorités. Elle a indiqué qu'en vertu de la Constitution, la sécession d'une province ne pouvait être réalisée unilatéralement, mais exigeait une négociation raisonnée avec les autres participants à la Confédération, dans le cadre constitutionnel existant.

D'une part, selon la Cour, il y aurait obligation pour le reste du Canada de reconnaître la volonté démocratique du Québec à faire sécession, si une telle volonté existait en effet. D'autre part, cette volonté démocratique doit être claire, le test fondamental d'une volonté claire étant une question claire et une majorité claire. La Cour suprême n'a pas essayé de définir la notion de « clarté » dans aucun de ces contextes, mais a laissé aux acteurs politiques ou aux représentants élus le soin de juger de la question. Il fait peu de doute, cependant, qu'une majorité claire signifiait plus que 50 p. 100 des votes plus une voix :

> 73. [...] Pour bien comprendre l'étendue et l'importance des principes de la primauté du droit et du constitutionnalisme, il

> est utile de reconnaître explicitement les raisons pour lesquelles une constitution est placée hors de la portée de la règle de la simple majorité [...].
>
> 77. [...] L'exigence d'un vaste appui sous forme de « majorité élargie » pour introduire une modification constitutionnelle garantit que les intérêts des minorités seront pris en considération avant l'adoption de changements qui les affecteront [...].
>
> 87. Dans ce contexte, nous parlons de majorité « claire » au sens qualitatif. Pour être considérés comme l'expression de la volonté démocratique, les résultats d'un référendum doivent être dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu.

La Cour suprême a également noté que même l'expression claire de la volonté de faire sécession ne signifiait pas que le Québec pouvait dicter les conditions d'une sécession proposée.

> 92. Les droits des autres provinces et du gouvernement fédéral ne peuvent retirer au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres. Des négociations seraient nécessaires pour traiter des intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec(36).
>
> 149. Le Renvoi nous demande de déterminer si le Québec a le droit de faire sécession unilatéralement . Ceux qui soutiennent l'existence d'un tel droit fondent leur prétention d'abord et avant tout sur le principe de la démocratie. La démocratie, toutefois, signifie davantage que la simple règle de la majorité. Comme en témoigne notre jurisprudence constitutionnelle, la démocratie existe dans le contexte plus large d'autres valeurs constitutionnelles, telles celles déjà mentionnées. Pendant les 131 années de la Confédération, les habitants des provinces et territoires ont noué d'étroits liens d'interdépendance (économique, sociale, politique et culturelle) basés sur des valeurs communes qui comprennent le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, ainsi que le respect des minorités. Une décision démocratique des Québécois en faveur de la sécession compromettrait ces liens. La Constitution assure l'ordre et la stabilité et, en conséquence, la sécession d'une province ne peut être réalisée unilatéralement « en vertu de la Constitution », c'est-à-dire sans négociations fondées sur des principes, avec les autres participants à la Confédération, dans le cadre constitutionnel existant.

Relativement à la deuxième question, la Cour suprême a déclaré que le Québec n'avait aucun « droit » en vertu du droit international à faire sécession unilatéralement, parce que les Québécois ne remplissent pas la condition de peuple opprimé ou colonisé (37) . Cependant, la Cour a également reconnu que les négociations seraient difficiles et qu'elles pourraient achopper.

> 151. Les négociations qui suivraient un tel vote porteraient sur l'acte potentiel de sécession et sur ses conditions éventuelles si elle devait effectivement être réalisée. Il n'y aurait aucune conclusion prédéterminée en droit sur quelque aspect que ce soit. Les négociations devraient traiter des intérêts des autres provinces, du gouvernement fédéral, du Québec et, en fait, des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec, et plus particulièrement des droits des minorités. Il va sans dire que de telles négociations ne seraient pas aisées.

Il est donc possible que le Québec puisse faire une déclaration inconstitutionnelle de sécession ou une déclaration unilatérale d'indépendance conduisant à une sécession *de facto* . Le succès d'une telle déclaration unilatérale d'indépendance dépendrait cependant de la réaction de la communauté internationale. La Cour a laissé entendre que cette réaction dépendrait en partie de la conduite du Québec et du Canada après un éventuel vote en faveur du Oui.

> 155. Même s'il n'existe pas de droit de sécession unilatérale en vertu la Constitution ou du droit international, c'est-à-dire un droit de faire sécession sans négociations sur les fondements qui viennent d'être examinés, cela n'écarte pas la possibilité d'une déclaration inconstitutionnelle de sécession conduisant à une sécession *de facto*. Le succès ultime d'une telle sécession dépendrait de sa reconnaissance par la communauté internationale qui, pour décider d'accorder ou non cette reconnaissance, prendrait vraisemblablement en considération la légalité et la légitimité de la sécession eu égard, notamment, à la conduite du Québec et du Canada. Même si elle était accordée, une telle reconnaissance ne fournirait toutefois aucune justification rétroactive à l'acte de sécession, en vertu de la Constitution ou du droit international.

Puisqu'il n'y avait aucun conflit entre le droit interne et le droit international, la Cour n'a pas eu besoin de répondre à la troisième question.

H. Les réactions à l'opinion

Contrairement à l'opposition qu'ils avaient manifestée lorsque le gouvernement fédéral avait fait le renvoi à la Cour suprême, les indépendantistes ont accueilli favorablement l'opinion de celle-ci, en mettant l'accent sur les références à l'obligation du Canada de négocier advenant qu'une claire majorité de Québécois votent Oui en réponse à une question claire. Le premier ministre Bouchard a notamment déclaré, en conférence de presse, que « l'obligation de négocier a une reconnaissance constitutionnelle. C'est de la plus haute importance. Le gouvernement fédéral ne peut aucunement y échapper ». Il a ajouté, en outre, qu'il serait plus facile pour les Québécois de voter Oui lors d'un futur référendum, en sachant qu'il y aurait des négociations avec le Canada (38) .

Le reste du Canada a eu tendance, lui, à insister sur la nécessité d'une question claire et d'une majorité claire exprimant la volonté non ambiguë du peuple du Québec. (C'est sur cette question que porte le projet de loi C-20.) Cependant, certains commentateurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Québec, ont également noté que la Cour n'avait pas vraiment été claire en décrivant quelle entité négocierait avec le Québec advenant l'expression d'une volonté claire de faire sécession.

> 93. [...] Le processus de négociation qui découlerait d'une décision d'une majorité claire de la population du Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, exigerait la conciliation de divers droits et obligations par les représentants de deux majorités légitimes, à savoir une claire majorité de la population du Québec et une claire majorité de l'ensemble du Canada, *quelle qu'elle soit.* [c'est nous qui soulignons]

Comme l'indique, entre autres, Alan Cairns, de telles négociations entraîneraient l'émergence non pas d'un, mais de deux nouveaux pays. Alors que le Canada sans le Québec, que Cairns appelle le « nouveau Canada », pourrait conserver le nom de Canada, il serait une entité très différente de l'actuel « Canada en tant qu'entité ». « Le Canada en tant qu'entité » cesserait d'exister au moment de la sécession, mais le « nouveau Canada » pourrait se trouver lié par des accords négociés par ce pays.

> Qui plus est, on devrait rejeter toute idée que le gouvernement fédéral de l'ancien Canada puisse parler et négocier au nom de son successeur, le gouvernement central d'un nouveau pays différent(39).

Claude Ryan, ancien chef du Parti libéral du Québec, a exprimé des préoccupations semblables concernant l'ambiguïté de la structure des négociations, d'un point de vue quelque peu différent :

> Comment peut-on concilier le paragraphe proposant des négociations entre « les deux *représentants de majorités légitimes* » avec les nombreux passages dans lesquels la Cour affirme que l'amendement de la Constitution commence par le processus politique entrepris *conformément à la Constitution elle-même* [c'est nous qui soulignons]? Y aurait-il deux tables de négociation, l'une politique mais sans poids juridique, l'autre juridique mais avec peu de poids politique auprès de l'une des deux « majorités légitimes »?
>
> Quelle serait la position des partis à ces tables? Qui aurait le pouvoir de décider? Comment pourrait-on en arriver à des décisions efficaces?(40)

PROJET DE LOI C-20 : DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-20 comporte un préambule de huit paragraphes, qui explique en détail les motifs des mesures proposées, et trois dispositions portant sur :

- le rôle de la Chambre des communes dans l'examen d'une question référendaire portant sur un projet de sécession;
- le rôle de la Chambre des communes dans l'évaluation des résultats d'un référendum sur un projet de sécession;
- les modifications constitutionnelles éventuellement nécessaires pour réaliser la sécession d'une province.

Le préambule précise ce qui suit :

- la Cour suprême du Canada a statué que, aux termes de la Constitution du Canada ou du droit international, ni le gouvernement ni la législature du Québec n'ont le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada (c'est la seule mention du Québec dans le projet de loi);
- la sécession est une question extrêmement grave, importante pour l'ensemble des citoyens;
- le gouvernement d'une province a le droit de consulter sa population par référendum sur n'importe quel sujet et de décider du texte de la question référendaire;
- la Cour suprême du Canada a déclaré que seule une majorité claire en faveur de la sécession peut créer l'obligation de négocier la sécession, que cette condition exige plus que la simple règle de la majorité et qu'il faudrait pour cela déterminer l'existence d'une majorité claire d'un point de vue qualitatif;
- la Cour suprême du Canada a statué que, pour être légale, la sécession d'une province exige une modification négociée de la Constitution, négociation à laquelle doivent participer les gouvernements de toutes les provinces et le gouvernement fédéral et qui doit être régie par quatre principes (fédéralisme, démocratie, constitutionnalisme et primauté du droit, et protection des minorités);
- en sa qualité de seul corps élu représentant l'ensemble des Canadiens, la Chambre des communes jouerait un rôle important dans la détermination de ce qui constitue une question et une majorité claires, conditions préalables à la négociation, par le gouvernement du Canada, des modalités de la sécession d'une province;
- le gouvernement du Canada ne doit pas s'engager dans des négociations pouvant mener à la sécession d'une province et à la perte de droits dont jouissent les citoyens canadiens à moins que la population de la province concernée n'ait manifesté clairement son souhait que la province fasse sécession.

La première disposition du projet de loi conférerait à la Chambre des communes un rôle dans la détermination de la clarté d'une question référendaire posée par un gouvernement provincial et portant sur un projet de sécession. Aux termes du paragraphe 1(1), la Chambre aurait 30 jours pour se prononcer, présumément avant la tenue du référendum, mais aux termes du paragraphe 1(2), le délai serait prorogé de 40 jours en cas d'élections générales fédérales.

Le paragraphe 1(3) porte que la Chambre des communes déterminerait si la question est propre à permettre l'expression claire de la volonté de la population d'une province de faire sécession du Canada.

Selon le paragraphe 1(4), deux cas forceraient la Chambre à conclure qu'une question référendaire ne permet pas l'expression claire de la volonté populaire : a) si la question porte sur un mandat de négocier sans mention d'une sécession; et b) si, outre la sécession, d'autres possibilités sont mentionnées, notamment un accord politique ou économique.

Aux termes du paragrap.. 1(5), la Chambre des communes serait forcée de tenir compte de l'avis de tous les partis politiques représentés à l'assemblée législative de la province dont le gouvernement propose la sécession, des gouvernements et assemblées législatives des autres provinces ou territoires, du Sénat du Canada et « de tout autre avis qu'elle estime pertinent ».

Le gouvernement du Canada ne pourrait pas entamer des négociations sur la sécession si la Chambre des communes concluait que la question référendaire n'était pas claire (paragraphe 1(6)).

Le paragraphe 2(1) prévoit que la Chambre des communes devrait procéder à un examen et déterminer par résolution si une majorité claire de la population s'est prononcée en faveur de la sécession pour que le gouvernement fédéral puisse entamer des négociations sur les modalités de cette sécession.

Le paragraphe 2(2) porte que la Chambre des communes devrait prendre en considération l'importance de la majorité des voix validement exprimées en faveur de la sécession, du pourcentage des électeurs admissibles ayant voté et de « tous autres facteurs ou circonstances » qu'elle estime pertinents.

Aux termes du paragraphe 2(3), avant de se prononcer, la Chambre des communes devrait tenir compte de l'opinion des entités mentionnées au paragraphe 1(5), ainsi que tout autre avis qu'elle estime pertinent.

Le gouvernement du Canada ne pourrait pas entamer des négociations sur les modalités d'une sécession si la Chambre des communes déterminait que les résultats référendaires ne constituent pas l'expression claire de la volonté d'une nette majorité de la population de la province de faire sécession (paragraphe 2(4)).

Étant donné que la Constitution ne prévoit pas le droit de faire sécession unilatéralement, l'article 3 porte que la sécession exigerait une modification de la Constitution, laquelle nécessiterait des négociations auxquelles participeraient au moins le gouvernement fédéral et les gouvernements de toutes les provinces.

Selon le paragraphe 3(2), aucun ministre ne pourrait proposer de modification constitutionnelle pour permettre la sécession d'une province à moins que le gouvernement du Canada n'ait réglé les questions suivantes par la voix de négociations : la répartition de l'actif et du passif, les modifications éventuelles des frontières de la province, les droits, intérêts et revendications territoriales des peuples autochtones et la protection des droits des minorités.

COMMENTAIRE

Le projet de loi C-20 est le résultat d'une décision de la Cour suprême en réponse à un renvoi sur la sécession du Québec (41). Il s'appliquerait à toute question référendaire portant sur la sécession de n'importe quelle province; la seule mention spécifique du Québec dans le projet de loi figure dans titre et dans le premier paragraphe du préambule.

Le projet de loi ne précise pas la taille de la majorité qui serait nécessaire pour que le gouvernement fédéral entame des négociations sur les modalités d'une sécession.

Selon le projet de loi C-20, toute question mentionnant d'autres possibilités outre la sécession, par exemple des accords économiques ou politiques avec le Canada, ne serait pas considérée comme une question claire. La question devrait indiquer clairement que la décision à prendre consiste à savoir si la province doit cesser de faire partie du Canada. La Chambre des communes ne serait pas non plus tenue de prendre en compte des questions ou des résultats référendaires portant sur des changements proposés aux accords constitutionnels autres que la sécession. Même une question claire et une majorité claire sur des propositions de souveraineté-association ou de partenariat politique ou économique ou sur toute autre solution autre qu'une sécession, n'entraîneraient aucunement l'obligation de négocier.

Le projet de loi C-20 établit une distinction entre le problème de la clarté de la question et le problème de la clarté de la majorité, mais on a des raisons de penser que la Cour suprême considérait les deux questions comme intrinsèquement liées, et liées aussi par ailleurs à la situation de fait qui entourerait un référendum. Il s'agit de savoir si lors d'un référendum la qualité de question et la taille de la majorité exprimeraient sans ambiguïté la volonté claire de la population d'une province.

Si elle séparait la question de la qualité de la question de celui de la taille de la majorité, et si elle attendait le milieu ou la fin du processus référendaire pour se prononcer sur la clarté de la question, la Chambre des communes pourrait par mégarde influer sur les résultats du référendum. En effet, si la Chambre statuait que la question manque de clarté, le taux de participation au référendum pourrait en être réduit ou les électeurs pourraient décider qu'ils n'ont rien à perdre à voter Oui.

Par contre, les observateurs se sont demandé si le projet de loi C-20 n'aurait pas dû aller plus loin dans plusieurs domaines. Par exemple, certains se sont demandés s'il y aurait lieu de modifier la paragraphe 1(5) pour qu'il y soit précisé qu'il faudrait tenir compte de l'avis d'autres personnes, en particulier les organismes autochtones, ou encore s'il convenait d'allonger la liste de questions à négocier indiquées au paragraphe 3(2).

---

* [1998 2 R.C.S. 217] Le titre intégral du projet de loi C-20 est « Loi donnant effet à l'exigence de la clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le renvoi sur la sécession du Québec ». Divers termes recouvrent le concept (par ex., souveraineté indépendance). Dans le présent document nous utilisons la plupart du temps le terme « sécession » qui figure dans le projet de loi C-20.

(1) Le processus proposé comportait six étapes : 1. la publication de l'avant-projet de loi; 2. une période d'information et de participation permettant d'améliorer le projet et de rédiger une Déclaration de souveraineté qui en deviendrait le préambule; 3. la discussion du projet de loi sur la souveraineté du Québec et son adoption par l'Assemblée nationale; 4. l'approbation de cette loi par la population au moyen d'un référendum; 5. une période de discussion avec le Canada sur les mesures transitoires à prendre notamment sur le partage des biens et des dettes, période servant aussi à la préparation de la nouvelle constitution du Québec; 6. l'accession du Québec à la souveraineté.

(2) Il y avait 16 commissions régionales ainsi qu'une commission pour les jeunes et une pour les aînés. Les partis libéraux du Canada et du Québec ont boycotté les audiences.

(3) *Le Devoir*, « Yves Duhaime fera campagne pour le Oui », 23 février 1995. On a demandé à M. Duhaime si la question devait être modifiée ou le référendum reporté, étant donné les récents résultats de sondage. M. Duhaime a répondu que la démarche devait se poursuivre sans changement, ajoutant que « Le but de l'exercice est précisément de vérifier si ce genre de question permet de dégager un consensus ».

(4) *Ibid*, p. 16.

(5) Commission nationale sur l'avenir du Québec, *Rapport* , Québec, p. 35-36.

(6) *Ibid.*, p. 65.

(7) *Le Devoir*, « Rapport de la Commission nationale : Johnson crie au camouflage », 22 avril 1995.

(8) *Le Devoir*, « Les péquistes ne peuvent promettre l'association, croit Robillard », 28 avril 1995.

(9) Texte de l'Entente entre le Parti Québécois, le Bloc Québécois et l'Action démocratique du Québec, 12 juin 1995, p. 2.

(10) *Ibid.*, p. 2.

(11) *Le Devoir*, « L'entente tripartite : un engagement sacré de négocier de bonne foi », 13 juin 1995.

(12) *Ibid.*

(13) L'avant-projet de loi ne proposait qu'une association économique. Ce changement

semblait donner suite aux recommandations du rapport de la Commission nationale sur l'avenir du Québec, p. 65 et à la recommandation 19 ainsi qu'à l'Entente tripartite du 12 juin.

(14) Les « votes valides » excluent les bulletins de vote rejetés. En 1995, 86 501 bulletins ont été rejetés, soit 1,82 p. 100 des suffrages. Au référendum de 1980, 1,74 p. 100 des votes avaient été rejetés.

(15) Lors du référendum de 1980 sur la souveraineté au Québec, le taux de participation avait été de 85,61 p. 100. Ceux qui ont voté Non constituaient 59,56 p. 100 du suffrage valide, et 40,44 p. 100 avaient voté Oui. La différence séparant les deux options était de 19,12 p. 100. Il convient de noter que la question de 1980 demandait essentiellement aux Québécois s'ils autorisaient le gouvernement du Québec à négocier la souveraineté avec le gouvernement fédéral et promettait un deuxième référendum sur les résultats de la négociation.

(16) Voir, par exemple, Susan Delacourt, « Thinking the Unthinkable Suddenly in Vote: In the Wake of Jacques Parizeau's Remarks This Week, 'Plan B – Confronting the Possibility of Separation – Gains Currency », *Globe and Mail* (Toronto), 9 mai 1997.

(17) *Le Soleil*, « Ce qu'aurait dit Parizeau avec un OUI…Benoît Aubin révèle dans un livre l'AUTRE discours et le commente », 17 février 1996. L'article note que deux proches conseillers de M. Parizeau, Jean Royer et Jean-François Lisée, ont rejeté l'interprétation d'Aubin et produit des extraits d'un discours où M. Parizeau rappelle à son auditoire l'engagement de son gouvernement à négocier un nouveau partenariat avec le Canada.

(18) Benoit Aubin, *Chroniques de mauvaise humeur*, Montréal, Boréal, 1996, p. 217.

(19) Voir, par exemple, Alan C. Cairns, « The Quebec Secession Reference: The Constitutional Obligation to Negotiate », *Constitutional Forum*, automne 1998, p. 26; Rhéal Séguin et Graham Fraser, « Parizeau Book Stuns Separatists. Bouchard, Duceppe Deny Any Knowledge of Plan to Declare Independence Unilaterally », *Globe and Mail* (Toronto), 8 mai 1997.

(20) *Globe and Mail* (Toronto), 10 mai 1997.

(21) Rhéal Séguin, *Globe and Mail* (Toronto), 29 décembre 1999.

(22) Publicité dans *Bonjour Dimanche*, 17 septembre 1995, p. 13, payée par Les Québécoises et les Québécois pour le NON.

(23) Le professeur John Trent de l'Université d'Ottawa a préparé un guide pour le référendum de 1995, dans lequel il affirme que *souveraineté* est un terme édulcoré, choisi pour semer la confusion. Ainsi, la définition habituelle de fédéralisme précise que chaque ordre de gouvernement, fédéral et provincial, est *souverain* dans son champ de compétence. Ainsi, la *souveraineté* peut signifier des degrés divers d'autonomie politique qui, affirme-t-il, est exactement ce que les nationalistes utilisent plutôt que *indépendance* ou *séparation*. (« A Practical Guide to the 1995 Referendum », *Dialogue Canada*, Ottawa, Internet).

(24) *Le Devoir*, 23 septembre 1995. Le sondage a été effectué du 15 au 19 septembre auprès de 1 004 répondants, ce qui donne une marge d'erreur de plus ou moins 3,2 p. 100, 19 fois sur 20. Parmi ceux qui ont indiqué leur intention de voter Oui, 49 p. 100 estimaient que la souveraineté serait déclarée seulement après des négociations et la conclusion d'un accord avec Ottawa; 28 p. 100 estimaient qu'un Québec souverain demeurait une province du Canada.

> Parmi les personnes sondées, 57 p. 100 ne savaient pas que « l'accord signé le 12 juin » dans la question référendaire concernait l'accord entre les trois chefs de parti (voir plus haut). Des 43 p. 100 qui connaissaient l'accord, 16 p. 100 pensaient qu'il s'agissait d'un accord entre le fédéral et les provinces.

(25) Le Conseil de l'unité canadienne est un organisme fédéraliste sans but lucratif qui tire la majeure de son financement du gouvernement fédéral. La firme CROP a mené le premier sondage par téléphone du 3 au 9 juin 1997. L'opinion de 604 Québécois a été enregistrée et le sondage a une marge d'erreur de plus ou moins 4 p. 100. Trente-et-un pour cent des répondants estimaient qu'un Québec souverain ferait encore partie du Canada. Parmi ceux qui ont indiqué vouloir voter Oui à la même question que celle du référendum de 1995, 44 p. 100 pensaient que le Québec demeurerait au sein du Canada

après un vote favorable.

> Le deuxième sondage a été mené du 3 au 19 avril 1998, auprès de 1 004 répondants et avec une marge d'erreur de 3 p. 100. Il s'est révélé que 29 p. 100 des répondants estimaient qu'en vertu de la souveraineté-partenariat, les Québécois continueraient d'envoyer des députés à Ottawa; 39 p. 100 des répondants pensaient que les Québécois demeureraient citoyens du Canada; 36 p. 100 des répondants pensaient que le Québec serait encore une province du Canada.

(26) Le sondage a été réalisé par CROP entre le 9 juin et le 2 août 1999, avec un échantillon de 4 992 répondants. Du total, 3 394 ont été choisis au hasard. La marge d'erreur au sein de ce groupe est de 1,6 p. 100, 19 fois sur 20. Un total de 1 058 autres répondants a été choisi de façon non aléatoire. Au sein de cette population statistique, la marge d'erreur est de 3 p. 100, 19 fois sur 20.

> Quand on leur lisait la question référendaire de 1995, 61 p. 100 des répondants ont dit qu'elle n'était pas claire;
>
> À la suite d'une victoire du Oui, 58 p. 100 croyaient qu'il serait « vraisemblable » qu'un accord d'association économique serait conclu avec le Canada, 58 p. 100 croyaient que le Québec continuerait d'utiliser le dollar canadien, 54 p. 100 croyaient que les Québécois continueraient de pouvoir travailler au Canada, 49 p. 100 croyaient que les Québécois pourraient conserver leur citoyenneté et leur passeport canadien, et 23 p. 100 croyaient que les Québécois continueraient d'envoyer des députés à Ottawa.
>
> Le sondage a également révélé que 10 p. 100 des répondants qui voteraient Oui à la souveraineté-partenariat voteraient également Oui à une question demandant si le Québec devait demeurer une province du Canada. Parmi ces électeurs (étiquetés « électeurs ambivalents pour le Oui »), 71 p. 100 ont affirmé que si la souveraineté-partenariat était réalisée, le Québec ferait encore partie du Canada; 59 p. 100 ont dit qu'ils voulaient que le Canada devienne un pays indépendant; 75 p. 100 voteraient Oui pour forcer le Canada à faire une meilleure offre au Québec et 78 p. 100 ont dit qu'en cas de souveraineté-partenariat, les Québécois continueraient d'être des citoyens canadiens.

(27) Voir, par exemple, Jeffrey Simpson, « Conditional Voters », *Globe and Mail* (Toronto), 16 décembre 1999.

(28) La Colombie-Britannique a par la suite été ajoutée à la liste à titre de cinquième région.

(29) Contrôler la formation de la main-d'œuvre était une des exigences traditionnelles du Québec.

(30) Le premier ministre Jean Chrétien, *Canadian Speeches : Issues of the Day*, novembre 1995, p. 5 (traduction).

(31) M. Bertrand a tenté d'obtenir une injonction temporaire pour empêcher la tenue du référendum d'octobre 1995, mais la Cour a rejeté sa requête. Le gouvernement du Québec n'a pas participé à l'affaire quand il a constaté qu'il ne pouvait pas empêcher son audition. Il n'a pas non plus appelé du jugement.

(32) *Globe and Mail* (Toronto), 6 septembre 1996.

(33) *Hansard*, 26 septembre 1996, p. 4709.

(34) Aux fins de ce renvoi, le gouvernement s'appuyait sur le paragraphe 53(1) de la *Loi sur la Cour suprême*, qui énonce ce qui suit : « Le gouverneur en conseil peut soumettre au jugement de la Cour toute question importante de droit ou de fait touchant : *a*) l'interprétation des *Lois constitutionnelles*; *b*) la constitutionnalité ou l'interprétation d'un texte législatif fédéral ou provincial; *c*) la compétence d'appel en matière d'enseignement dévolue au gouverneur en conseil par la *Loi constitutionnelle de 1867* ou une autre loi; *d*) les pouvoirs du Parlement canadien ou des législatures des provinces, ou de leurs gouvernements respectifs, indépendamment de leur exercice passé, présent ou futur.

(35) Rhéal Séguin, « Bouchard Dismisses Bid for Ruling on Sovereignty », *Globe and*

Mail (Toronto), 27 septembre 1996.

(36) *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, R.C.S. 217, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 92.

(37) *Ibid.*, par. 154.

(38) Rhéal Séguin, « Federalist Cause Poisoned by Ruling, Bouchard Says », *Globe and Mail* (Toronto), 22 août 1998.

(39) Alain C. Cairns, « The Constitutional Obligation to Negociate », David Schneideman (éd.), *The Quebec Decision*, p. 147 (traduction).

(40) Claude Ryan, « What if Quebecers Voted for Separation », *Ibid.*, p. 151 (traduction).

(41) Voir *Tableau indiquant les annotations au projet de loi sur la clarté*, Direction de la recherche parlementaire, mars 2000.

---

1 8ØØ O-Canada

Mise à jour par la Direction générale des services de coordination des communications, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Droits d'auteur et avertissements